JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)
Presidente
Fecha Firma: 25/06/2025
HASH: d315d9d6e4a6cfd91a7fd23c0ab51032

Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

Número y fecha de resolución: indicados al margen.

Número de expediente: 623/2025

Reclamante: [redacted]

Organismo: MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN.

Sentido de la resolución: Desestimatoria.

Palabras clave: gastos, publicidad institucional, art. 18.1.e) LTAIBG.

R CTBG
Número: 2025-0779 Fecha: 25/06/2025

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 12 de marzo de 2025 el reclamante solicitó al MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN, al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno[1] (en adelante, LTAIBG), la siguiente información:

   «¿A cuánto ascendió la inversión publicitaria que el Ministerio de Agricultura hizo en medios de comunicación en el año 2024? ¿Qué empresas se beneficiaron de esa inversión? ¿Qué cantidad de dinero recibió cada una de ellas? ¿En qué fechas se hicieron cada una de las transferencias a cada medio?

   Nótese que no estoy solicitando las inversiones que hacen en empresas de publicidad, sino las inversiones que hacen las empresas de publicidad en medios de comunicación.

[1] https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2013-12887

También me gustaría tener la respuesta en un formato hoja de cálculo si es posible».

2. Mediante resolución de 18 de marzo de 2025 se inadmitió la solicitud con base en el artículo 18.1.e) LTAIBG, con base en lo siguiente:

   «[H]asta la fecha (bien directamente en el MAPA, o bien a través de solicitudes recibidas y duplicadas de otras presentadas en otros Departamentos), un total de 57 solicitudes de acceso a la información pública al amparo de la LTAIPBG.

   En relación con esta circunstancia, hay que tener en cuenta que el artículo 18 de la LTAIPBG, relativo a las causas de inadmisión, ampara la inadmisión a trámite de las solicitudes:

   "e) Que sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley".

   Asimismo, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG), en su Criterio Interpretativo CI/003/2016, de 14 de julio de 2016, considera que una solicitud puede entenderse como "abusiva" y "no justificada con la finalidad de la ley" cuando concurren determinadas circunstancias que explica y desarrolla.

   Finalmente, debe tenerse en cuenta la Resolución del CTBG 903/2024, de 14 de octubre de 2024, recaída en una reclamación interpuesta por don [nombre y apellidos del reclamante] *contra una resolución del Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades, en la que desestima su reclamación con base, precisamente, en el citado artículo 18.1.e), y en diversa jurisprudencia que cita.*

   Por tanto, teniendo en cuenta que los antecedentes de hecho son sustancialmente idénticos, se considera aplicable al presente supuesto la fundamentación jurídica expuesta en la mencionada Resolución del CTBG, que se da por reproducida».

3. Mediante escrito registrado el 24 de marzo de 2025, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, el Consejo) en aplicación del artículo 24[2] LTAIBG en la que pone de manifiesto lo siguiente:

[2] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a24

R CTBG Número: 2025-0779 Fecha: 25/06/2025

«[L]a primera pregunta que hice fue el 14 de noviembre de 2023 (expediente 83909) y la última el 12 de marzo de 2025, 484 días, 69,14 semanas, esto hace una media de 0,82 preguntas por semana.

Además, la anterior pregunta que hice fue el 29 de diciembre de 2024 (expediente 99510), es decir, han pasado 73 días entre ambas solicitudes.

Para más inri, esta solicitud fue un copia y pega de la anterior petición (expediente 99464) ya que ambas respuestas dicen que llevo 55 peticiones de información.

Claramente no hay un uso abusivo del derecho, que ni siquiera está cuantificado en número de peticiones en un periodo de tiempo en la ley de Transparencia, por lo que hacen un uso arbitrario de este artículo con un claro afán de opacidad, e incluso se podría decir de no querer trabajar, ya que copian y pegan las respuestas. Como demostraré en los archivos adjuntos».

4. Con fecha 25 de marzo de 2025, el Consejo trasladó la reclamación al Ministerio requerido solicitando la remisión de la copia completa del expediente derivado de la solicitud de acceso a la información y el informe con las alegaciones que considere pertinentes. El 7 de abril de 2025 tuvo entrada en este Consejo, junto al expediente, escrito en el que se señala lo siguiente:

   «Por estar relacionada con el contenido de esta reclamación, desde este ministerio se trae a colación la resolución recaída en la reclamación interpuesta en su momento ante el CTBG por don [...], *frente a la solicitud del expediente 100-003037 (reclamación 742/2019) de 17 de enero de 2020.*

   Este ministerio alegó que el interesado había presentado numerosas solicitudes de información pública, relativas a expedientes sancionadores en el archipiélago Canario, solicitudes de informes del Instituto Español de Oceanografía, de información técnica y científica relativa a la pesca a puyón, solicitudes de informes científicos, etc., que resultaban un total de 28 solicitudes de transparencia desde el mes de abril de 2019 hasta el mes de noviembre de 2019 (ocho meses), sobre el mismo asunto relativo al Caladero Canario, así como tres reclamaciones.

   Como anexo a las alegaciones, se adjuntó el cálculo del esfuerzo en la tramitación de los expedientes, según establece el "Manual de cálculo del esfuerzo en la tramitación de los expedientes de acceso a la información pública" y la "Guía para la medición del esfuerzo en la tramitación de las solicitudes de acceso a la información pública".

R CTBG
Número: 2025-0779 Fecha: 25/06/2025

El CTBG en su resolución de 17 de enero de 2020 desestimó la reclamación presentada por don [...], *con fundamento en argumentos como el siguiente: "Como alega la Administración y este Consejo de Transparencia comparte el derecho de acceso y a la transparencia no puede ser utilizado para intereses y usos particulares, de forma que se distorsione su objetivo de eficaz seguimiento de la gestión del Estado y su administración en el cumplimiento de sus servicios".*

Por otra parte, hay que tener en cuenta la reciente resolución del CTBG (Referencia 903/2024), de 14 de octubre de 2024, por la que se desestima la reclamación interpuesta por don [nombre y apellidos del reclamante] *frente a una resolución del Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades, de 17 de mayo de 2024, ministerio que resolvió inadmitir a trámite una solicitud de información relativa al coste del programa "Cazabulos".*

El organismo frente al que se puso la reclamación (Consejo Superior de Investigaciones Científicas) alegó en defensa de sus intereses que desde enero a mayo de 2024 había recibido 17 solicitudes de información del mismo interesado, y citaba diversa jurisprudencia recogida en la sentencia del Tribunal Supremo de 15 de noviembre de 2010, sobre el abuso de derecho, motivación que el CTBG consideró justificada y aplicable al caso.

A juicio de este Departamento, la argumentación expuesta en esta resolución del CTBG es totalmente aplicable a las solicitudes y resoluciones incluidas en el ámbito competencial del MAPA, por tratarse del mismo interesado y ser las circunstancias fácticas las mismas, como se pasa a exponer a continuación.

TERCERO.- Don [nombre y apellidos del reclamante] *ha presentado en los últimos años (años 2023-2025) en este Ministerio 57 solicitudes de información pública. Se adjunta en el anexo un cuadro recopilatorio de las mismas, con el detalle de la fecha de presentación, centro directivo competente, temática, el sentido de la resolución, etc.*

Como se puede observar, desde este Departamento se ha venido dando cumplida respuesta a sus numerosas solicitudes de información -en sentido estimatorio la mayoría de ellas, como puede comprobarse en la columna Tipo de resolución-, hasta que llegados a cierto punto (mes de octubre de 2024), se consideró que su modo de proceder era abusivo y no justificado con la finalidad de la Ley de Transparencia, fundamentalmente con base, y motivado, en la resolución del CTBG

R CTBG
Número: 2025-0779 Fecha: 25/06/2025

citada anteriormente, que afectaba al Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades, y cuya argumentación se da aquí por reproducida.

(...)

En consecuencia, el listado anexo demuestra el elevado número de solicitudes presentadas, referidas a temas muy diversos, en las que se demanda información con un grado de detalle muy concreto, continuadas en el tiempo, y que afectan a distintos centros directivos.

Este elevado número de solicitudes (criterio cuantitativo) unido a la concurrencia de estas circunstancias valorativas (criterio subjetivo) acreditan que no nos encontramos ante el ejercicio de un derecho a la información amparado en el LTAIPBG, sino en un abuso de tal derecho, que se extralimita de lo que es el proceder normal de un ciudadano que se dirige a la Administración en demanda de una determinada información o de un dato en concreto, que es la finalidad sustancial de la Ley de Transparencia.

Es decir, tal y como considera ese CTBG "las perspectivas cuantitativa y cualitativa deben analizarse de forma interrelacionada, pudiendo identificarse el carácter abusivo no exclusivamente de una única solicitud, sino de un conjunto de solicitudes".

Por tanto, es esta reiteración, habitualidad e intensidad en la presentación de solicitudes de información la que impide apreciar la existencia de una finalidad legítima en sentido de la Ley de Transparencia.

Dentro de las características del concepto de "excesivo", se consideran incluidas las situaciones que no están justificadas por la finalidad de la Ley de transparencia, ya que estas solicitudes obedecen a un interés particular del solicitante. En suma, el derecho de acceso y a la transparencia no puede ser utilizado para intereses y usos particulares, de forma que se distorsione su objetivo de eficaz seguimiento de la gestión del Estado y su administración en el cumplimiento de sus servicios.

Por el contrario, el reclamante parece interesado en preguntarlo "todo" y "todo a la vez", de manera que su actuación causa un perjuicio cierto, concreto y demostrable, en las distintas unidades de este Ministerio que deben paralizar -o aplazar en el mejor de los casos-, el desempeño de su trabajo habitual, que en caso del MAPA viene impuesto por el Real Decreto 717/2024, de 23 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

R CTBG
Número: 2025-0779 Fecha: 25/06/2025

[redacted]

Este real decreto atribuye al MAPA, en resumen, la competencia para la propuesta y ejecución de la política del Gobierno en materia de recursos agrícolas, ganaderos y pesqueros, de alimentación, de industria y seguridad agroalimentarias, y de desarrollo del medio rural.

Le corresponden a este Departamento, en el ámbito de las competencias del Estado, la elaboración de la legislación estatal en las materias agrícolas, pesqueras, alimentarias y de desarrollo rural; la propuesta y ejecución de las directrices generales del Gobierno sobre la política agraria, pesquera, alimentaria y de desarrollo rural; la representación

La ejecución de estas funciones que se detallan pormenorizadamente en el real decreto de estructura se ven comprometidas por estas numerosas solicitudes de información presentadas por un ciudadano en particular, que las formula de manera indiscriminada y continuada, afectando a los diversos centros directivos del MAPA.

En particular, es objeto de reclamación la resolución recaída en la solicitud nº 0100001-00102338, en demanda de información sobre la inversión publicitaria del MAPA en 2024, que se inadmitió por este ministerio por las razones antedichas, y sin entrar en el fondo del asunto.

Respecto a esta solicitud y a las similares anteriores resueltas en el mismo sentido, debe resaltarse que el interés público que pudiera existir en cada una de las solicitudes consideradas individual y aisladamente desaparece si se adopta una visión de conjunto, global, como ya se ha indicado, de modo que se considera desvirtuada la finalidad de la Ley, que consiste, básicamente, en conocer cómo se toman las decisiones, como actúan los poderes públicos o cómo se manejan los fondos públicos.

Si bien es cierto que en la Ley no se cuantifican el número de solicitudes a partir del cual se puede entrar en la situación de "uso abusivo" del derecho, también es cierto que esta causa de inadmisión está legalmente recogida tanto en la Ley de Transparencia como en otras normas como el propio Código Civil, y en diversa jurisprudencia, por lo que precisamente desde este Departamento se ha aplicado este concepto con este amparo legal y jurisprudencial, de manera motivada, ajustada a la situación analizada, y de un modo nada arbitrario.

R CTBG Número: 2025-0779 Fecha: 25/06/2025

Finalmente, se aclara que estas resoluciones aportadas por el interesado con su reclamación se han resuelto de manera idéntica, con la misma estructura, por tratarse de la misma motivación aplicable a los mismos supuestos de hecho».

En documento adjunto a sus alegaciones el Ministerio facilita el siguiente resumen de las solicitudes del reclamante:

Núm.	Exp.	F_Entrada	Tipo Resolución	Temática
1	83909	14/11/2023	01. Concesión	Censura redes sociales Ministerio
2	86447	03/02/2024	18. Inadmisión art. 13	Campaña del Gobierno por declaraciones de Ségolène Royal contra el tomate ecológico español
3	86629	07/02/2024	90. Finalización anticipada	Ayuda extraordinaria del Estado de casi 269 millones a los agricultores, por C.A.
4	86998	13/02/2024	04.1 Concesión parcial art. 18.1.a	Coste VII Ciclo Nacional de Cine y Mujeres Rurales y anteriores
5	87030	14/02/2024	01. Concesión	Gastos participación Feria internacional de productos ecológicos Biofach 2024 en Núremberg
6	87130	16/02/2024	01. Concesión	Gastos participación feria Supermarket Trade Show de Tokio 16 - 18 de febrero de 2024
7	87547	26/02/2024	01. Concesión	Gastos Feria alimentación y bebidas no alcohólicas Gulfood en Dubai 19 a 23 feb. 2024
8	88127	10/03/2024	01. Concesión	Información sobre participación del Ministerio en la FERIA Aula de 2024
9	88156	10/03/2024	06.1 Inadmisión art. 18.1.a	Información sobre publicidad del Ministerio en 2023
10	88497	18/03/2024	06.4 Inadmisión art. 18.1.d	Inversión publicitaria de Mercasa hizo en medios de comunicación en 2023
11	88568	19/03/2024	06.4 Inadmisión art. 18.1.d	Gastos Colonización y Transformación Agraria SA remanentes presupuesto 2023
12	88650	20/03/2024	06.4 Inadmisión art. 18.1.d	Gastos CETARSA remanentes tesorería presupuesto 2023
13	88987	28/03/2024	03.01. Concesión parcial art. 14.1.a	Detalle viaje Bruselas Ministro entre 24-26 marzo 2024
14	89139	02/04/2024	06.4 Inadmisión art. 18.1.d	Gasto de remanente de tesorería de TRAGSA 2022 y 2023
15	89191	03/04/2024	01. Concesión	Observatorios públicos en el Ministerio.
16	89224	03/04/2024	01. Concesión	Gasto remanente tesorería de ENESA 2022-2023
17	89233	03/04/2024	01. Concesión	Coste de la elaboración del informe indicadores sector vacuno carne y descargas

R CTBG Número: 2025-0779 Fecha: 25/06/2025

18	89317	04/04/2024	01. Concesión	Gastos vivienda ministro desde ocupación
19	89338	04/04/2024	06.4 Inadmisión art. 18.1.d	Gasto remanente tesorería de Expasa 2022-2023
20	89467	08/04/2024	06.4 Inadmisión art. 18.1.d	Gastos remanentes tesorería 2022-2023 Fondo Apoyo Diversificación Sector Pesquero y Acuícola
21	89536	09/04/2024	01. Concesión	Coste anual e información sobre los informes semanales de coyuntura
22	89586	10/04/2024	01. Concesión	Gastos remanentes tesorería 2022-2023 FEGA
23	89596	10/04/2024	03.01. Concesión parcial art. 14.1.a	Detalle viaje Ministro a Genk, Bélgica entre el 7 y el 9 de abril de 2024
24	89836	16/04/2024	03.01. Concesión parcial art. 14.1.a	Información desglosada viaje del Ministro a Italia entre el 10 y el 13 de abril de 2024
25	89999	20/04/2024	01. Concesión	Información sobre suscripciones del Ministerio a medios de comunicación en 2023
26	90160	24/04/2024	03.01. Concesión parcial art. 14.1.a	Detalle viaje Ministro a Marruecos entre el 21 y 24 de abril de 2024
27	90161	24/04/2024	01. Concesión	Coste detallado participación España en la XVI edición SIAM
28	90488	03/05/2024	06.4 Inadmisión art. 18.1.d	Mercasa y gastos participación en feria Seafood Expo Global Barcelona 23-25 abril 2024
29	91047	20/05/2024	01. Concesión	Información feria internacional de supermercados APAS Show 2024 en Brasil
30	91436	03/06/2024	06.4 Inadmisión art. 18.1.d	Información sobre la elaboración del análisis Sostenibilidad vs. Packaging
31	91604	07/06/2024	01. Concesión	Reiteración información SOL 88156 sobre publicidad del Ministerio en 2023
32	91983	17/06/2024	03.01 Concesión parcial art. 14.1.a	Detalle viaje Ministro a China y Leipzig
33	91986	17/06/2024	01. Concesión	Coste del informe La transformación digital del sector agroalimentario y descargas
34	93093	18/06/2024	01.01 Concesion art. 22.3	Detalle de asesores actuales o no, no funcionarios desde comienzo legislatura
35	93127	18/06/2024	04.4 Concesión parcial art. 18.1.d	Coste Informe de zoonosis 2022 y sus descargas
36	93570	27/06/2024	01. Concesión	Coste del Informe del desperdicio alimentario en España 2022 y sus descargas
37	93588	28/06/2024	01. Concesión	Coste informe Anual del Consumo Alimentario 2023 y sus descargas

R CTBG
Número: 2025-0779 Fecha: 25/06/2025

38	93634	28/06/2024	01. Concesión	Coste desglosado banderas LGTBI colgada en la fachada del edificio
39	94326	22/07/2024	01. Concesión	Costes y descargas informe de Declaraciones de entregas leche cruda en vacuno
40	94453	27/07/2024	03.01 Concesión parcial art. 14.1.a	Costes viaje Ministro Nueva York en junio
41	95064	20/08/2024	01. Concesión	Costes y descargas Informe Anual de Comercio Exterior 2023
42	95177	27/08/2024	01. Concesión	Aterrizajes y motivo en Republica Dominicana en 2024
43	95607	10/09/2024	01. Concesión	Información de la app “SiAR app”, descargas y coste
44	95865	19/09/2024	01. Concesión	Plan general de Medios del 2017 a 2022 por empresas beneficiarias finales
45	96390	04/10/2024	06.5. Inadmisión art. 18.1.e	Detalle viaje del Ministro a Chipre
46	96440	07/10/2024	06.5. Inadmisión art. 18.1.e	Información detallada gastos de representación del Ministro desde que asumió el cargo
47	96700	14/10/2024	06.5. Inadmisión art. 18.1.e	Detalle viaje Ministro a Inglaterra
48	96701	14/10/2024	06.5. Inadmisión art. 18.1.e	Detalle viaje Ministro a Brasil
49	97183	28/10/2024	90. Finalización anticipada	Gastos de representación presidentes de TRAGSA
50	97186	28/10/2024	90. Finalización anticipada	Gastos de representación presidentes de MERCASA
51	97198	28/10/2024	06.5. Inadmisión art. 18.1.e	Detalle gastos viaje del Ministro a Bruselas en septiembre
52	97254	05/11/2024	06.5. Inadmisión art. 18.1.e	Información y gastos XV edición de los Premios de excelencia a la innovación para mujeres rurales
53	97258	05/11/2024	06.5. Inadmisión art. 18.1.e	Información y gastos XXXVI edición de los Premios de alimentos de España
54	99398	26/12/2024	06.5. Inadmisión art. 18.1.e	Información sobre cestas de Navidad compradas en 2024
55	99510	29/12/2024	06.4 Inadmisión art. 18.1.d	Mercasa y costes elaboración "Alimentación en España 2024".
56	99464	27/12/2024	06.4 Inadmisión art. 18.1.d	Información sobre cestas de Navidad compradas en 2024 (Mercasa)
57	102338	12/03/2025	06.5 Inadmisión art. 18.1.e	Información sobre publicidad institucional 2024

R CTBG
Número: 2025-0779 Fecha: 25/06/2025

5. El 8 de abril de 2025, se dio traslado al reclamante y se le concedió trámite de audiencia para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes; sin que, constando la recepción de la notificación, haya formulado observación alguna.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 38.2.c) de la LTAIBG[3] y en el artículo 13.2.d) del Real Decreto 615/2024, de 2 de julio, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, A.A.I.[4], el presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para conocer de las reclamaciones que, en aplicación del artículo 24 de la LTAIBG[5], se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.

2. La LTAIBG reconoce en su artículo 12[6] el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiendo por tal, según dispone en el artículo 13, «*los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones*».

   De este modo, la LTAIBG delimita el ámbito material del derecho a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos específicos y se extiende a todo tipo de "*formato o soporte*". Al mismo tiempo, acota su alcance, exigiendo la concurrencia de dos requisitos que determinan la naturaleza "*pública*" de las informaciones: (a) que se encuentren "*en poder*" de alguno de los sujetos obligados, y (b) que hayan sido elaboradas u obtenidas "*en el ejercicio de sus funciones*".

   Cuando se dan estos presupuestos, el órgano competente debe conceder el acceso a la información solicitada, salvo que justifique de manera clara y suficiente la concurrencia de una causa de inadmisión o la aplicación de un límite legal.

[3] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a38
[4] https://www.boe.es/eli/es/rd/2024/07/02/615
[5] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24
[6] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12

R CTBG Número: 2025-0779 Fecha: 25/06/2025

3. La presente reclamación trae causa de una solicitud, formulada en los términos que figuran en los antecedentes, en la que se pide el acceso a información referida a los medios de comunicación o empresas que han sido los destinatarios finales del dinero invertido en concepto de campañas institucionales de publicidad en 2024, así como cuantía recibida por cada medio o empresa y fecha en que realizó cada una de las transferencias.

   El ministerio requerido dictó resolución de inadmisión en aplicación de la causa prevista en el artículo 18.1.e) LTAIBG (carácter abusivo de la solicitud). Con posterioridad, en la fase de alegaciones de este procedimiento, reitera la causa alegada, aportando una mayor explicación.

4. En primer lugar, corresponde verificar la efectiva concurrencia de la causa invocada, según la cual, se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes *«[q]ue sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley».*

   A la hora de aplicar este precepto, es necesario tener en cuenta la jurisprudencia del Tribunal Supremo, que ha señalado que *«la causa de inadmisión del artículo 18.1.e) LTAIBG exige el doble requisito de carácter abusivo de la solicitud y falta de justificación en la finalidad de transparencia de la ley»* (STS de 12 de noviembre de 2020 -ECLI:ES:TS:2020:3870). Por tanto, la resolución que inadmita una reclamación con fundamento en el artículo 18.1.e) LTAIBG debe justificar, por un lado, el carácter abusivo de la reclamación, por incurrir en un abuso de derecho conforme al artículo 7 del Código Civil (acto u omisión que por la intención de su autor, por su objeto o por las circunstancias en que se realice sobrepase manifiestamente los límites normales del ejercicio de un derecho, con daño para tercero) y, por otro, la ausencia de justificación en la finalidad de transparencia, sin que para ello resulte suficiente la persecución de un interés meramente privado.

   Y, para estimar que el ejercicio de un derecho tiene carácter abusivo, se tendrá que acreditar que se dan los presupuestos establecidos por el Tribunal Supremo en reiterada jurisprudencia, que el propio Tribunal sistematizó en el fundamento jurídico octavo de su Sentencia de 15 noviembre de 2010 (ECLI:ES:TS:2010:6592) en los siguientes términos:

   "La doctrina del abuso de Derecho, en palabras de la STS de 1 de febrero de 2006 (RC nº1820/2000) se sustenta en la existencia de unos límites de orden moral, teleológico y social que pesan sobre el ejercicio de los derechos, y como institución

R CTBG
Número: 2025-0779 Fecha: 25/06/2025

de equidad, exige para poder ser apreciado, una actuación aparentemente correcta que, no obstante, representa en realidad una extralimitación a la que la ley no concede protección alguna, generando efectos negativos (los más corrientes daños y perjuicios), al resultar patente la circunstancia subjetiva de ausencia de finalidad seria y legítima, así como la objetiva de exceso en el ejercicio del derecho (Sentencias de 8 de julio de 1986 , 12 de noviembre de 1988 , 11 de mayo de 1991 y 25 de septiembre de 1996); exigiendo su apreciación, en palabras de la Sentencia de 18 de julio de 2000, una base fáctica que proclame las circunstancias objetivas (anormalidad en el ejercicio) y subjetivas (voluntad de perjudicar o ausencia de interés legítimo)."

En este caso, el organismo indica en su resolución que el reclamante ha presentado 57 solicitudes, por lo que considera aplicable *«al presente supuesto la fundamentación jurídica expuesta en la mencionada Resolución del CTBG, que se da por reproducida»,* en referencia a la resolución de este Consejo R CTBG 1129/2024, de 14 de octubre (expediente núm. 903/2024).

En la reclamación el interesado pone de manifiesto que su primera solicitud fue el 14 de noviembre de 2023 y la última el 12 de marzo de 2025, indicando que *«esto hace una media de 0,82 preguntas por semana» y que «la anterior pregunta que hice fue el 29 de diciembre de 2024 (expediente 99510), es decir, han pasado 73 días entre ambas solicitudes».*

En las alegaciones, el Ministerio reitera el número de solicitudes presentadas por el reclamante añadiendo un cuadro resumen de las mismas que considera que demuestra que *«el reclamante parece interesado en preguntarlo "todo" y "todo a la vez", de manera que su actuación causa un perjuicio cierto, concreto y demostrable, en las distintas unidades de este Ministerio»* y que sus funciones *«se ven comprometidas por estas numerosas solicitudes de información presentadas por un ciudadano en particular, que las formula de manera indiscriminada y continuada, afectando a los diversos centros directivos».*

5. Tomando en consideración las alegaciones efectuadas por el organismo reclamado, se constata en primer lugar, que se cumple con la carga formal de justificar de forma expresa y detallada —como exige la jurisprudencia del Tribunal Supremo— la concurrencia de la causa de inadmisión que se invoca, siendo necesario analizar los motivos aducidos por el órgano competente para verificar si concurre el carácter

R CTBG
Número: 2025-0779 Fecha: 25/06/2025

abusivo del ejercicio del derecho y, por otro lado, si dicho carácter abusivo, además, supone una desviación de la finalidad de la ley.

Debe recordarse, en este sentido, que este Consejo ha señalado en numerosas ocasiones que el criterio cuantitativo no resulta *per se* determinante del carácter abusivo de la solicitud; y ello porque el número de solicitudes presentadas por una misma persona no supone, necesariamente, una extralimitación en el ejercicio del derecho o la paralización de la actividad ordinaria que pretende evitarse con la previsión de la causa de inadmisión del artículo 18.1.e) LTAIBG. No obstante, si bien la reiteración en el ejercicio del derecho no constituye un elemento determinante de ese carácter abusivo, sí es un factor que debe tomarse en consideración. En efecto, las características de habitualidad e intensidad en el ejercicio del derecho unidas a otros factores (como, por ejemplo, los efectos negativos en la prestación de servicios públicos) puede comportar la constatación del carácter abusivo del ejercicio del derecho desde una perspectiva cualitativa. Esto es, las perspectivas cuantitativa y cualitativa deben analizarse de forma interrelacionada, pudiendo identificarse el carácter abusivo no exclusivamente de una única solicitud, sino de un conjunto de solicitudes.

En este caso, resulta evidente que el órgano competente ha acreditado la existencia de un elevado número de solicitudes de acceso dirigidas a sus distintos órganos directivos que se refieren a temas muy diversos, con un grado de detalle muy elevado en algunas ocasiones y no espaciadas en el tiempo, sino que se ha presentado de forma continuada e intensa desde el mes de noviembre de 2023 hasta octubre de 2024, momento en el cual el Ministerio consideró que *«su modo de proceder era abusivo y no justificado con la finalidad de la Ley de Transparencia, fundamentalmente con base, y motivado, en la resolución del CTBG citada* [R CTBG 1129/2024, de 14 de octubre]», empezando a inadmitir parte de sus solicitudes con base en el artículo 18.1.e) LTAIBG.

Pues bien, acreditados todos estos factores, considera este Consejo que, en efecto, se ha incurrido en un abuso de derecho en la medida en que se aprecia un ejercicio extralimitado del mismo que no responde a las pautas habituales con arreglo al criterio del ciudadano medio y, en definitiva, a criterios de razonabilidad. Se constata, así, que se han sobrepasado de forma manifiesta los limites normales del ejercicio de un derecho a que se refiere el artículo 7 del Código Civil. Por tanto, una actuación que, individualmente considerada, aparece como correcta, representa una extralimitación en el ejercicio del derecho de acceso a la información desde el

R CTBG
Número: 2025-0779 Fecha: 25/06/2025

momento en que su ejercicio reiterado, habitual, intenso y referido a una amplísima heterogeneidad de temáticas provoca que, de asumirse su tramitación y respuesta, se verían gravemente afectadas las actividades de gestión diaria del órgano responsable.

En este sentido, el Ministerio es claro cuando subraya que el cumplimiento de sus funciones se ve perjudicado por *«el elevado número de solicitudes presentadas, referidas a temas muy diversos, en las que se demanda información con un grado de detalle muy concreto, continuadas en el tiempo, y que afectan a distintos centros directivos»* y que el *«elevado número de solicitudes (criterio cuantitativo) unido a la concurrencia de estas circunstancias valorativas (criterio subjetivo) acreditan que no nos encontramos ante el ejercicio de un derecho a la información amparado en el LTAIPBG, sino en un abuso de tal derecho, que se extralimita de lo que es el proceder normal de un ciudadano»,* lo que se acredita en el citado resumen de solicitudes remitido en la fase de alegaciones de este procedimiento.

No puede desconocerse, en este punto, el citado CI 3/2016, de 14 de julio, señaló puede declararse el carácter abusivo de una solicitud de información *«cuando, de ser atendida, requiera un tratamiento que obligara a paralizar el resto de la gestión de los sujetos obligados a suministrar la información, impidiendo la atención justa y equitativa de su trabajo y el servicio público que tiene encomendado, y así resulte de acuerdo con una ponderación razonada y basada en indicadores objetivos».*

6. Constatado el carácter extralimitado del ejercicio del derecho, debe comprobarse si, además, se detecta la falta de justificación en la finalidad de la ley que permitiría la aplicación de la causa de inadmisión del artículo 18.1.e) LTAIBG. Desde esta perspectiva ha de partirse de la premisa de que una solicitud está justificada con la finalidad de la ley cuando se fundamenta en el interés legítimo de someter a escrutinio la acción de los responsables públicos y conocer cómo se toman las decisiones públicas, cómo se manejan los fondos públicos y bajo qué criterios actúan las instituciones públicas —que es lo que alega el reclamante—.

   En relación con la falta de justificación en la finalidad de la LTAIBG, el Ministerio alega que deriva de *«esta reiteración, habitualidad e intensidad en la presentación de solicitudes»* y que *«el interés público que pudiera existir en cada una de las solicitudes consideradas individual y aisladamente desaparece si se adopta una visión de conjunto, global, como ya se ha indicado, de modo que se considera desvirtuada la finalidad de la Ley».*

R CTBG
Número: 2025-0779 Fecha: 25/06/2025

Este Consejo ha reconocido en su reciente resolución R CTBG 661/2025, de 3 de junio, que *«el acceso a la información objeto de controversia tiene un indudable interés público y entronca directamente con los fines de rendición de cuentas y control ciudadano de las actuaciones de los poderes públicos a los que sirve la legislación de transparencia. Revelar el destino concreto de los gastos en publicidad institucional y anuncios oficiales realizados por una administración con cargo a sus presupuestos es una parte imprescindible de las obligaciones de transparencia de las instituciones para posibilitar que la ciudadanía pueda conocer "cómo se manejan los fondos públicos" y someter a escrutinio la acción de los responsables públicos. Premisa que, además, ha sido remarcada por el propio legislador al identificar a la transparencia como uno de los principios a los que han de ajustarse las campañas institucionales de publicidad y comunicación, según se declara en el artículo 3.4 de la Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional»*.

Sin embargo, en este procedimiento, en línea con lo expuesto en los precedentes fundamentos jurídicos, es necesario atender a la globalidad de la actuación llevada a cabo por el reclamante porque es precisamente esa reiteración, esa habitualidad y esa intensidad en el ejercicio del derecho la que impide apreciar la persecución de una finalidad legítima. Desde esa visión en conjunto, el interés legítimo en conocer cómo actúan los poderes públicos y cómo se manejan los fondos públicos que puede subyacer a cada una de las solicitudes individualmente consideradas queda desvirtuado por la frecuencia con la que se presentan y la diversidad de los asuntos sobre los que versan.

En este sentido, aunque el conjunto de solicitudes del reclamante versa, en términos generales, sobre el gasto público del órgano requerido, el alcance de cada una de las solicitudes es de muy distinta entidad. De acuerdo con el listado remitido por el Ministerio, el reclamante ha solicitado en ocasiones previas información sobre gasto en publicidad activa, pero también sobre los remanentes de tesorería de organismos públicos dependientes del Ministerio, el gasto en las ayudas a la agricultura, los viajes del Ministro al extranjero, la participación del Ministerio en ferias o la elaboración de distintos informes publicados en la web. Es decir, si bien cada una de las solicitudes puede considerarse que atiende a la finalidad de la LTAIBG, no es posible desconocer que el conjunto de ellas no puede considerarse un *«eficaz seguimiento de la gestión del Estado y su administración en el cumplimiento de sus servicios»,* tal y como alega el Ministerio, en la medida en que unas veces se pretende información económica de gran entidad (por ejemplo, se solicita información sobre remanentes de tesorería de un organismo público o sobre ayudas a la agricultura) y a continuación se solicita

R CTBG
Número: 2025-0779 Fecha: 25/06/2025

información sobre gastos de menor cuantía en comparación, como el gasto en participación en ferias o el coste de elaboración de un informe técnico, puntual o periódico, publicado en la web del Ministerio.

Las particularidades expuestas, que se derivan del modo de ejercer el derecho, llevan a concluir que confluyen las dos características que exige la jurisprudencia del Tribunal Supremo para poder aplicar la causa de inadmisión del artículo 18.1.e) LTAIBG.

7. No puede desconocerse, a mayor abundamiento, que este Consejo ha llegado a idéntica conclusión en otros casos similares, ciertamente excepcionales, en los que, en atención a los hechos concretos, se apreció el carácter abusivo de las solicitudes confirmando el criterio expresado por la Administración.

   Así, en la resolución R CTBG 487/2022, de 20 de abril de 2023, en la que se tuvo en cuenta que *«la reclamante presentó ante el Ayuntamiento de Cabuérniga, en la misma fecha y con una diferencia de 36 minutos, once solicitudes de derecho de acceso a la información pública que, con posterioridad, han dado lugar a otras tantas reclamaciones presentadas ante este Consejo»* así como el *amplio universo temporal* (de nueve anualidades) al que se referían las solicitudes (todas en materia de subvenciones) concluyéndose que, si bien separadamente consideradas podían considerarse asumibles, en su conjunto resultaba una petición *«desproporcionada para ser atendida por una única administración»* —en la misma línea, las resoluciones R CTBG 372/2022 y R CTBG 412/2022, de 27 de marzo, concernientes al acceso a expedientes en materia urbanística—.

   En todas ellas se enfatizaba el carácter desproporcionado de la petición tomada en consideración de forma global, trayendo a colación diversos pronunciamientos judiciales en los que se considera que *«[u]n reconocimiento desproporcionado de los mecanismos instrumentales, que fuera aprovechado de modo espurio y torticero, podría comprometer el buen gobierno de las instituciones, al que tienen derecho todos los ciudadanos, pues ellos son quienes en último término sufragan con sus impuestos el funcionamiento de las instituciones. No sería sensato que, una valoración desorientada sobre la jerarquía entre fines y medios, provocase que los recursos públicos de las instituciones sean desviados de su función, para atender supuestos fines de transparencia y acceso entendidos de modo desvirtuado.»* —sentencia n.º 33/2021, de 4 de marzo, del Juzgado Central de lo Contencioso-administrativo n.º 11—.

R CTBG
Número: 2025-0779 Fecha: 25/06/2025

En esa misma línea, en la sentencia de la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, de 30 de mayo de 2019 (recurso de apelación 1/2019) se pone de manifiesto que *«una solicitud de información de estas características, por su volumen, extensión, período de tiempo, identificación y medios para instrumentar la petición, además de ocasionar una disfunción manifiesta, no deja de ser un desiderátum no acorde con el espíritu y finalidad de la normativa de transparencia. Una solicitud de estas características no deja de ser una instrumentación de la normativa de transparencia con una finalidad -cierto es, ya se ha dicho, que la ley no exige motivación, aunque sí puede tenerse en cuenta- que, repetimos, en criterio de la Sala no se acomoda al espíritu y finalidad de la norma».*

Y desde la perspectiva contraria, la Sala Tercera del Tribunal Supremo, en su sentencia (STS) de 28 de noviembre de 2022 (ECLI:ES:TS:2022:4434), ha excluido el carácter abusivo de una solicitud de información (en materia de infracciones urbanísticas) en un caso en el que *«la información solicitada tanto por su espectro temporal como por el volumen de información comprometido no puede considerarse como tal».*

8. Teniendo en cuenta lo anterior, se considera aplicable la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.e) LTAIBG, y, en consecuencia, procede desestimar la presente reclamación, al haberse verificado la concurrencia de la doble exigencia de su carácter abusivo y la falta de justificación en la finalidad de transparencia de la ley.

R CTBG
Número: 2025-0779 Fecha: 25/06/2025

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación interpuesta frente a la resolución del MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN.

De acuerdo con el artículo 23.1[7], de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, la reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de

[7] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23

conformidad con lo dispuesto en el artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre[8], de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Contra la presente resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer recurso contencioso-administrativo, en el plazo de dos meses, directamente ante la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, de conformidad con lo previsto en el apartado quinto de la Disposición adicional cuarta de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa[9].

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

R CTBG
Número: 2025-0779 Fecha: 25/06/2025

[8] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112
[9] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&p=20230301&tn=1#dacuarta